S/2018/462

الأمم المتحدة

Distr.: General
14 May 2018
Arabic
Original: English



حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

تقرير الأمين العام

أولا – مقدمة

١ – يقدم هذا التقرير عملا بالطلب الوارد في بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ (S/PRST/2015/23). ويستجيب التقرير أيضا لطلب المجلس في قراره ٢٢٨٦ (٢٠١٦) الإبلاغ عن حماية العاملين في مجال الرعاية الطبية في حالات النزاعات المسلحة.

٢ – وقد شدّدتُ في تقريري السابق (S/2017/414) على أن أكثر الطرق فعالية لحماية المدنيين هي منع نشوب النزاعات المسلحة وتصعيدها واستمرارها وتجددها. وما زال ذلك يشكل أولويتي الرئيسية. وفي هذا الصدد، ثمة ضرورة للحوار وعمليات السلام الشاملة للجميع التي تعالج مظالم الأطراف وتفضي إلى إيجاد حلول مستدامة، وأن يصاحب ذلك اتباعُ نهج كلي طويل الأجل يعالج الأسباب الجذرية للنزاع ويمنع تصاعده وتجدده، ويدعم حقوق الإنسان وسيادة القانون، ويعزز الحوكمة والمؤسسات.

٣ – وقد سعيتُ في تقريري بشأن بناء السلام والحفاظ على السلام، الصادر في كانون الثاني/يناير ٢٠١٨ (A/72/707-S/2018/43)، إلى وضع رؤية مشتركة وإنشاء نظم وقدرات مشتركة في جميع أنحاء الأمم المتحدة لدعم الدول الأعضاء في الحفاظ على السلام وبناء أمم قادرة على الصمود والازدهار وفقا لالتزامها بعدم ترك أحد يتخلف عن الركب. وفي نفس الوقت، يتواصل العمل داخل الأمم المتحدة على إعداد خطة الوقاية التي ستتيح للمنظومة تعظيم أدواتها ومواردها القائمة دعما لبرنامج وقائي واسع ومزيد من المساءلة عن الانتهاكات.

٤ – وحيثما يتعذر علينا منع نشوب النزاعات أو حلها، يجب علينا أن نعزز حماية المدنيين. ولدى قيامنا بذلك، فإننا نسهم أيضا في إرساء أسس السلام في المستقبل. وقد حدّدت في تقريري السابق الأولويات الثلاث التالية في مجال الحماية: تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وتشجيع الممارسات الجيدة من جانب أطراف النزاع؛ وحماية البعثات الإنسانية والطبية وإيلاء الأولوية لحماية المدنيين في عمليات الأمم المتحدة للسلام؛ ومنع التشريد القسري والسعي إلى إيجاد حلول



160518 160518 18-06625 (A)


دائمة للاجئين والمشردين داخليا. وأستعرض في التقرير الحالي التقدم المحرز فيما يتعلق بهذه الأولويات، مع التركيز على تعزيز احترام القانون الدولي وتشجيع الممارسات الجيدة.

٥ - ويتضمن الفرع الثاني أدناه استعراضا للوضع فيما يتعلق بحماية المدنيين في النزاعات المسلحة على الصعيد العالمي في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧. ويكشف هذا الفرع عن حالة من الفظائع والمعاناة تستمر بلا هوادة وتؤثر على ملايين النساء والأطفال والرجال في جميع النزاعات. ويتعرض المدنيون بشكل اعتيادي للقتل أو التشويه، وتتعرض الممتلكات المدنية للخراب أو الدمار، في هجمات مقصودة أو عشوائية كثيرا ما تتضمن استعمال الأسلحة المتفجرة على نطاق واسع. ويُجبر المدنيون على ترك ديارهم كي يواجهوا مصيرا محفوفا بالخطر بينما تصبح أعداد أخرى لا تحصى في عداد المفقودين. وكثيرا ما يُستهدف العاملون في المجالين الإنساني والطبي ويُقتلون أو يُمنعون من الاستجابة إلى مَن يحتاجون المساعدة. وفي الوقت نفسه، يؤدي انعدام الأمن الغذائي الناجم عن النزاع وما يصحبه من مجاعة محتملة إلى تعريض الملايين لخطر الموت. ويؤدي ذلك كله، مصحوبا بهلاك بلدات ومدن كاملة ومعها الجماعات والمجتمعات التي كانت ذات مرة مفعمة بالحيوية وكانت تُشكِّل شريان حياتها، إلى تقويض آفاق السلام والاستقرار واستعادة الأمل وفرص المستقبل.

٦ - والوضع فيما يتعلق بحماية المدنيين قاتم، وثمة حاجة عاجلة إلى اتخاذ إجراءات لمواجهته. وعلى النحو الذي يناقشه الفرع الثالث أدناه، فمع اكتساب النزاعات طابعا حضريا متزايدا، واحتمال أن يطال تأثيرها عشرات الملايين من الناس، يصبح ضمان التنفيذ الفعال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان في غاية الأهمية. ولا يمكن أن يمضي استهداف المدنيين أو التقاعس عن حمايتهم بدون رد. وليس في وسع مجلس الأمن والدول الأعضاء تحمُّل التخلي عن مسؤولياتهما في مواجهة الانتهاكات الواسعة النطاق والسماح للاختلافات السياسية بمنع أو تقويض اتخاذ إجراءات متضافرة للتصدي للانتهاكات ومنعها. فالخطر الذي يتعرض له المدنيون - والسلم والأمن الدوليان - هو ببساطة كبير جداً.

٧ - ويوجد إزاء هذا الوضع بصيص من الأمل. فهناك، أولا، إدراك متزايد بين الدول الأعضاء للدور الفاعل الذي يمكن أن يؤديه احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان في الجهود التي تبذلها من أجل إنهاء النزاعات المسلحة ومنع انتشارها وتجددها؛ ومكافحة الإرهاب ومنع التطرف المقترن بالعنف. وثانيا، ثمة خطوات عملية اتخذتها، ويمكن أن تتخذها مرة أخرى، أطراف النزاع والدول الأعضاء من أجل احترام وكفالة احترام القانون وتعزيز حماية المدنيين.

٨ - واستنادا إلى تلك الخطوات، أُوصي في الفرع الرابع أدناه، أولا، بأن تضع الدول الأعضاء أطرَ سياساتٍ وطنيةً تحدِّد سلطات ومسؤوليات مؤسسية واضحة بشأن حماية المدنيين؛ وثانيا، بأن تدعم الدول الأعضاء وتيسر بذل جهود موسعة لحمل الجماعات المسلحة من غير الدول على وضع خطط عمل وإعداد قواعد سلوك وسياسات تنفيذية وغيرها من الأدوات لكفالة الحماية والمساءلة الفعالَتيْن. ومن شأن هذه الإجراءات أن تُشكِّل تقدما كبيرا نحو التنفيذ الفعال للقانون وحماية المدنيين. وأُدرك في الوقت نفسه استمرار الحاجة إلى تكثيف الدعوة وبذل جهود متضافرة من أجل كفالة المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة.

ثانيا – الوضع فيما يتعلق بحماية المدنيين

ألف – حدوث وفيات وإصابات واسعة الانتشار بين المدنيين وآثار واسعة النطاق على الممتلكات المدنية

٩ – ما زال السكان المدنيون يصيبهم الأثرُ الأفدح للنزاعات المسلحة في مختلف أنحاء العالم. فطوال عام ٢٠١٧، قُتل عشرات الآلاف من النساء والأطفال والرجال المدنيين أو لحقت بهم إصابات مروعة كضحايا للهجمات المقصودة أو العشوائية من جانب أطراف النزاعات، وذلك في أفغانستان وأوكرانيا وجمهورية أفريقيا الوسطى والجمهورية العربية السورية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والصومال والعراق وليبيا ومالي ونيجيريا واليمن وغيرها.

١٠ – وسجلت الأمم المتحدة في عام ٢٠١٧ مقتل وإصابة أكثر من ٠٠٠ ٢٦ مدني في هجمات وقعت في ست فقط من حالات النزاع المذكورة: ٠٠٠ ١٠ في أفغانستان؛ وأكثر من ٠٠٠ ٨ في العراق؛ ونحو ٦٠٠ ٢ في الصومال ونفس العدد تقريبا في اليمن. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية، قتلت الهجمات أكثر من ١٠٠ ١ وقرابة ٠٠٠ ٢ مدني على التوالي. ويثير العدد الهائل من الوفيات والإصابات بين المدنيين، علاوة على شهادة الضحايا والشهود وتقارير أخرى، شواغل عميقة بشأن مدى إيلاء الأطراف عناية مستمرة لتجنيب المدنيين آثار الأعمال العدائية، وفق ما يقتضيه القانون الدولي الإنساني. ولا يمكن، مهما قِيّل، التأكيد بما فيه الكفاية على أهمية التزام تلك الأطراف بأن تقوم بذلك وعلى ضرورة قيامها به.

١١ – وقد كان الأثر الذي ألحقته النزاعات بالمدنيين والممتلكات المدنية حادا بشكل خاص حيثما كان القتال يدور في مناطق كثيفة السكان ويشمل استعمال الأسلحة المتفجرة التي تغطي آثارها مناطق واسعة. ففي الجمهورية العربية السورية، على سبيل المثال، أفيد أن الهجمات التي استُعملت خلالها الأسلحة المتفجرة التي تُطلق من الجو ومن الأرض أدت إلى مقتل وإصابة أعداد كبيرة من المدنيين في إدلب وحلب وحمص ودير الزور والرقة وريف دمشق وإلى تدمير هياكل أساسية ومدارس ومستشفيات. وفي العراق، وفقا للبيانات التي تحققت من صحتها الأمم المتحدة، قُتل وأصيب ما لا يقل عن ٢٠٠ ٤ مدني عن طريق القصف المدفعي والضربات الجوية والهجمات بالأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع أثناء العمليات الرامية إلى استعادة مناطق في محافظة نينوى ومدينة الموصل بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ وتموز/يوليه ٢٠١٧. وتقدِّر مصادر أخرى أن عدد الضحايا المدنيين أكبر بكثير. وأفضى القتال أيضا إلى دمار واسع للمنازل والبنى التحتية الأساسية.

١٢ – كما تسبّب استعمال الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع من جانب الجماعات المسلحة من غير الدول في أفغانستان والجمهورية العربية السورية والصومال وليبيا ومالي ونيجيريا في سقوط أعداد كبيرة من الضحايا المدنيين. ففي أفغانستان، مثلا، قُتل ٦٢٤ مدنيا وأصيب ٢٣٢ ١ بسبب الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع في عام ٢٠١٧. وثارت شواغل عميقة بشأن ما أفيد عنه من استعمال الذخائر العنقودية في عام ٢٠١٧ في الجمهورية العربية السورية واليمن. وقد هالتني أيضا التقارير الأخرى عن استعمال الأسلحة الكيميائية في الجمهورية العربية السورية، وهو ما يُشكِّل تحديا خطيرا للحظر العالمي لتلك الأسلحة المفروض منذ وقت طويل، وعن قتل وجرح المزيد من المدنيين الأبرياء. ويجب أن يتم التحقيق في

هذه التقارير بشكل صحيح. وفي الحالات التي يثبت فيها استخدام هذه الأسلحة، يجب على الدول الأعضاء إيجاد طريقة مناسبة لتحديد المسؤولين عنه ومحاسبتهم.

١٣ - وكما سبق الإبلاغ عنه (انظر S/2018/250)، استمر استخدام العنف الجنسي في عام ٢٠١٧ كتكتيك حربي والإرهاب والتعذيب والقمع، بما في ذلك استهداف الضحايا على أساس انتمائهم العرقي أو الديني أو السياسي أو القبلي الفعلي أو المتصور. وفي العديد من الحالات، أدى هذا العنف إلى التشريد القسري للطوائف المستهدفة وتشتيتها، مع ما يلحقه ذلك من آثار مدمرة على التماسك الاجتماعي. وهذا الاتجاه المثير للانزعاج شائع في مجموعة من النزاعات التي تتباين فيما بينها في غير هذا الاتجاه، منها النزاعات في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب السودان والصومال والعراق ومالي وميانمار ونيجيريا. وفي تلك الحالات، حدث بدرجات متفاوتة انعكاسٌ للطابع الاستراتيجي للعنف الجنسي في الاستهداف الانتقائي للضحايا من مجموعات عرقية أو دينية أو سياسية محددة، مما يعكس خطوط تصدُّع لنزاع أو أزمة أوسع، وكان له، في بعض الحالات، انعكاس في الأيديولوجيات القومية أو المتطرفة الصريحة التي يعتنقها الجناة. وفي هذه الحالات، كان العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات بمثابة تعبير عن الكراهية العرقية أو تم استخدامه كجزء من ''التطهير العرقي''، وغالباً ما كان مصحوبًا بإهانات تستند إلى هوية الضحية وولائه المفترض.

١٤ - واستمر تأثر الأطفال بشكل غير متناسب بالنزاع المسلح في عام ٢٠١٧، وتم التحقق من زيادة حالات الانتهاكات الجسيمة ضد الأطفال. وكثيراً ما كان العنف المسلح يجرد الأطفال من طبقات الحماية التي توفرها الأسر والمجتمع ويؤدي إلى تقليل المساحات الآمنة التقليدية. فالصبية والفتيات كان يجري تجنيدهم واستخدامهم في أدوار مساندة أو كمقاتلين، بما في ذلك عبر الحدود، وغالباً ما كانت طفرات التجنيد تتزامن مع زيادة مستويات القتل والتشويه. وقد أعاقت الهجمات على المدارس والمستشفيات، فضلا عن منع وصول المساعدات الإنسانية، قدرة الأطفال على الحصول على التعليم والرعاية الصحية والمساعدات الإنسانية الحيوية. كما تعرض الأطفال للاختطاف، وهي أداة غالبًا ما تستخدم في تجنيد الأطفال قسراً وكذلك لغرض الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي ضد الأطفال. وقد كان تمكين الأطفال المتأثرين بالحرب من استعادة طفولتهم من خلال توفير برامج مجتمعية لإعادة الإدماج النفسي-الاجتماعي والتعليمي والمهني عاملاً مهماً في التغلب على الوصم وتجنب إعادة التجنيد وكسر دوامات العنف. ومع ذلك، هناك أعداد مفرطة في كثرتها من الأطفال لم تتمكن من الاستفادة من هذا الدعم بسبب الافتقار إلى التمويل. لذلك، من الضروري ضمان التمويل الذي يمكن التنبؤ به والمرن لعمليات إعادة الإدماج من خلال تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة في مجال حماية الطفل والشركاء في التمويل.

١٥ - وتصاعَد القلق إزاء الهجمات على أماكن العبادة في عدد من النزاعات في عام ٢٠١٧، بما في ذلك في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيا واليمن. ففي أفغانستان، وثّقت الأمم المتحدة وقوع ٣٨ هجمة من تلك الهجمات أسفرت عن مقتل ٢٠٢ من المدنيين وإصابة ٢٩٧ آخرين - وهو ما يعادل ثلاثة أضعاف عدد الهجمات في عام ٢٠١٦. وبدا أن بعض الهجمات، من بينها اثنتان على مسجدين في كابل في آب/أغسطس وتشرين الأول/أكتوبر، كانت تستهدف النساء عمدا. واستمر أيضا إلحاق النزاعات خسائر بالصحفيين في عام ٢٠١٧، حيث أفيد عن وفيات وإصابات وتهديدات في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والجمهورية العربية السورية والصومال والعراق وليبيا واليمن وغيرها.

ولهذه الحوادث تأثير خطير على التغطية الإعلامية المستقلة، التي لا غنى عنها للكشف عن المعاناة الإنسانية، وكبح المتحاربين، وبناء الضغط من أجل التوصل إلى حلول سياسية وتحقيق المساءلة.

باء – التشريد القسري

١٦ – كان التشريد القسري سمة مميِّزة للنزاعات في عام ٢٠١٧، وكان المنبع الذي أضاف أعدادا كبيرة من المشردين إلى قرابة ٦٥ مليون شردتهم النزاعات وأعمال العنف بحلول نهاية عام ٢٠١٦، وكان تشريد غالبيتهم الكاسحة داخل بلدانهم. فبحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، بلغ مجموع المشردين داخليا في الجمهورية العربية السورية ٦,١ مليون شخص، منهم ١,٨ مليون شُردوا حديثا في ذلك العام وحده. وأُجبر ثلاثة ملايين شخص في اليمن على ترك ديارهم، وهم يواجهون، مثل المشردين في الجمهورية العربية السورية وغيرها، احتياجات كبيرة تتصل بالحماية والمساعدة. وفي أوكرانيا، يُقدَّر أن ١,٦ مليون شخص مشردون داخليا، من بينهم كثيرون غير قادرين على الحصول على الخدمات الأساسية.

١٧ – وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، أدى تجدد أعمال العنف في عام ٢٠١٧ إلى المزيد من التشرد الداخلي الذي عاناه قرابة ٧٠٠ ٠٠٠ شخص، بينما فر أكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ شخص إلى الخارج من بين مجموع السكان البالغ عدده ٤,٧ مليون نسمة. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، أدى العنف إلى تشريد أكثر من مليوني شخص داخليا في عام ٢٠١٧، وهو ما أدى إلى مضاعفة العدد الكلي للنازحين داخليا إلى ٤,٥ ملايين شخص. ويتسم التشرد في جمهورية أفريقيا الوسطى، شأنها شأن البلدان الأخرى المتضررة بالنزاعات، بطابعه المطوَّل، وهو ما يستنزف قدرات النازحين داخليا والمجتمعات المحلية التي تستضيفهم ويجعل هؤلاء النازحين عُرضة لخطر التعرض لأضرار تستمر فترات طويلة. وفي السودان، حيث تراجع التشرُّد في دارفور والمناطق الأخرى في عام ٢٠١٧، واجه المشردون داخليا عنفا متواصلا، شمل أعمال القتل والاغتصاب. وفي الصومال، زادت حالات الإخلاء القسري في عام ٢٠١٧، وتضرَّر منها نحو ٢٠٠ ٠٠٠ مشرد داخليا من بين سكان مشردين بلغ عددهم ٢,١ مليون نسمة.

١٨ – وفي نهاية عام ٢٠١٧، كان نحو ١,٩ مليون جنوب سوداني من المشردين داخليا، بعضهم لحقه ذلك التشرد عدة مرات. وأكدت عسكرة مخيمات ومستوطنات المشردين داخليا في جنوب السودان، وكذلك في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق ونيجيريا، الحاجة إلى الحفاظ على الطابع المدني والإنساني للمخيمات والمستوطنات. وقد طلب ٢,٤ مليون آخرين من الجنوب سودانيين اللجوء عبر الحدود، حيث استضافت أوغندا أكثر من مليون منهم، إضافة إلى اللاجئين من بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى.

١٩ – ولا تزال أوغندا وتركيا وباكستان ولبنان وغيرها من البلدان الرئيسية التي تستضيف اللاجئين تُظهر دعما كبيرا للاجئين. ويجب أن يعزز الاتفاق العالمي المقبل بشأن اللاجئين الاستجابة الدولية للأعداد الكبيرة من اللاجئين، بوسائل من بينها تخفيف العبء عن البلدان المضيفة، وتلبية احتياجات اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم، وضمان حلول دائمة. وبالمثل، يجب اغتنام الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، التي تحل في عام ٢٠١٨، لتحقيق تضافر جهود الدول الأعضاء والأمم المتحدة والجهات الفاعلة المعنية الأخرى من أجل تعزيز التصدي للتشرد الداخلي. ويشمل ذلك الفهم الأفضل للتشرد في المناطق الحضرية وتعزيز الاستجابة للتشرد الداخلي المطوّل.

جيم – القيود المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية

٢٠ – في عام ٢٠١٧، أدت القيود المتواصلة والواسعة الانتشار المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية إلى تعريض العمليات الإنسانية في عدة نزاعات للخطر وهددت قدرة السكان المتضررين على الوفاء باحتياجاتهم الأساسية. فعلاوة على الأعمال العدائية المستمرة والتحديات اللوجستية، كانت أخطر العراقيل هي العوائق البيروقراطية وتنفيذ هجمات استهدفت العاملين في المجال الإنساني.

٢١ – وأفيد عن مصادفة عوائق بيروقراطية في عدة مناطق متضررة من النزاعات، بما فيها أوكرانيا وتشاد وجنوب السودان والسودان والجمهورية العربية السورية والعراق ومالي وميانمار ونيجيريا واليمن والأرض الفلسطينية المحتلة. ففي الأرض الفلسطينية المحتلة، استمرت القيود المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية إلى قطاع غزة لدواع أمنية، وأسهم ذلك في تدهور الحالة الإنسانية والحد من الحصول على الخدمات والرعاية الصحية الأساسية. وانخفض معدل الموافقة في الوقت المناسب على طلبات الفلسطينيين الحصول على تصاريح بمغادرة غزة عبر إسرائيل، بما في ذلك لأسباب إنسانية، إلى ٥٤ في المائة – وهي أقل نسبة على مدى عقد من الزمن. وفي المناطق غير الخاضعة للسيطرة الحكومية في منطقتي دونيتسك ولوهانسك بشرق أوكرانيا، أدى فرض سلطات الأمر الواقع متطلبات إضافية لتسجيل البرامج والأنشطة الإنسانية إلى زيادة تعقيد عملية التسجيل البطيئة بالفعل.

٢٢ – واستمر تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني، بوسائل تشمل الإجراءات الإدارية المطولة وإدخال تشريعات تُجرِّم بعض الأنشطة الضرورية لإجراء العمليات الإنسانية. وينبغي للدول الأعضاء أن تحقق أهدافها الأمنية بطريقة تصون العمل الإنساني القائم على المبادئ، وذلك من خلال ضمان تصميم وتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب وفقا للقانون الدولي. وأحد الأمثلة الهامة على ذلك هو الأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب الصادر في آذار/مارس ٢٠١٧، والذي يستثني من نطاقه الأنشطة الإنسانية التي تقدمها منظمات إنسانية غير متحيزة يعترف بها القانون الدولي[1].

٢٣ – وتوجد شواغل خاصة بشأن اللجوء إلى تجويع السكان المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب، وهو ما يحظره القانون الدولي الإنساني. وللحصار والحالات الشبيهة بالحصار تأثير مدمر على السكان المدنيين. ففي الجمهورية العربية السورية، على سبيل المثال، كان ٤٢٠ ٠٠٠ شخص في نهاية عام ٢٠١٧ يعيشون في تسع مناطق محاصرة، بينما كان ٢,٩ مليون آخرين يقيمون في مناطق يصعب الوصول إليها. ولم يتلق بعض المساعدات خلال العام سوى ٨٢٠ ٠٠٠ من هؤلاء الأشخاص.

٢٤ – وفي اليمن، كان تقديم المساعدة إلى من هم بحاجة إليها، ومنهم قرابة ٧ ملايين شخص كانوا يواجهون خطر المجاعة، بالغ الصعوبة في عام ٢٠١٧. وبينما رُفعت القيود التي فرضها التحالف الذي تقوده المملكة العربية السعودية لاستعادة الشرعية في اليمن رفعا تدريجيا اعتبارا من نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر، فقد استمر بعضها حتى نهاية عام ٢٠١٧، فمنع حركة العاملين في المجال الإنساني ودخول السفن التجارية الحاملة للأصول المخصصة للأغراض الإنسانية إلى ميناء الحديدة.

٢٥ – وتؤدي هذه الأساليب إلى مفاقمة انعدام الأمن الغذائي والجوع. إذ يتصاعد حاليا الجوع في العالم بعد أن ظل ينخفض لأكثر من عقدين، حيث يُشار إلى النزاعات بوصفها السبب الرئيسي لهذه

(١) انظر الأمر التوجيهي 2017/541 (EU)، الفقرة ٣٨.

الانتكاسة. وكانت النزاعات هي سبب ١٠ من الأزمات الغذائية الرئيسية البالغ عددها ١٣ أزمة في عام ٢٠١٦[٢]. والامتثال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان ضروري لتوفير حماية ضد الجوع للمدنيين المتضررين من النزاعات.

دال - الهجمات ضد العاملين في المجال الإنساني والأصول المخصصة للأغراض الإنسانية

٢٦ - ظل العنف الموجه ضد العاملين في المجال الإنساني، مصيباً الوطنيين منهم في معظم الأحيان، أو احتجازهم أو اختطافهم يعرقل العمليات الإنسانية في أفغانستان وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والجمهورية العربية السورية والصومال وليبيا ومالي واليمن. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، أفيد عن وقوع ٣٨٩ حادثة أمنية في النصف الثاني من عام ٢٠١٧ فحسب، الأمر الذي حد من قدرة أكثر من مليون شخص على الوصول إلى المساعدة الإنسانية. وفي جنوب السودان، قُتل ٣٠ شخصا من العاملين في المجال الإنساني في عام ٢٠١٧. وفي الصومال، تعرَّض ١١٦ من العاملين في المجال الإنساني للعنف، حيث قُتل ١٦ شخصا واختُطف ٣١. وفي مالي، تضاعف تقريبا عدد الحوادث الأمنية التي تعرض لها العاملون في المجال الإنساني، من ٦٨ حادثة في عام ٢٠١٦ إلى ١٣٥ في عام ٢٠١٧. ووردت تقارير أيضا عن نهب الأصول المخصصة للأغراض الإنسانية في تلك الحالات وغيرها.

هاء - الهجمات ضد البعثات الطبية وأشكال تعويقها الأخرى

٢٧ - شهدت الفترة المشمولة بالتقرير المزيد من الهجمات ضد أفراد الخدمات الطبية والمرضى وضد المرافق والمعدات الطبية ووسائط النقل الطبي، وعرقلة تقديم الرعاية الطبية غير المتحيزة. وشملت الحوادث هجمات مباشرة ضد أفراد الخدمات الطبية والمرافق الطبية؛ وسحب اللوازم الطبية من قوافل ومستودعات المساعدات الإنسانية؛ واستخدام المرافق الطبية للأغراض العسكرية؛ والتهديد بتوقيع جزاءات قانونية وغيرها من الجزاءات عقابا على تقديم الرعاية الطبية للمقاتلين المرضى أو الجرحى المنتمين إلى قوات المعارضة. ففي عام ٢٠١٧، سجلت منظمة الصحة العالمية وقوع ٣٢٢ هجوما في البلدان المتضررة من النزاعات، بما فيها أفغانستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والسودان والجمهورية العربية السورية والصومال والعراق وليبيا ومالي ونيجيريا. وأسفرت تلك الهجمات عن ٢٤٢ وفاة و ٢٢٩ إصابة في صفوف أفراد الخدمات الطبية والمرضى.

٢٨ - وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، هوجم ١٨ مرفقا طبيا في عام ٢٠١٧، حيث قُتل سبعة من أفراد الخدمات الطبية. ووردت تقارير أيضا عن قيام جماعات مسلحة من غير الدول باحتلال المرافق طبية ومنع عربات الإسعاف من نقل المرضى والجرحى. وظهر نمط مماثل بصورة جلية في ليبيا، حيث وقع ١٦ هجوما على المرافق الطبية وتم تعويق عربات الإسعاف، فضلا عن وقوع اعتداءات على أفراد الخدمات الطبية واختطافهم. وفي الجمهورية العربية السورية، تحققت الأمم المتحدة من وقوع ١١٢ هجوما ضد المرافق الطبية وأفراد الخدمات الطبية، بينما سُحب من القوافل المشتركة بين الوكالات والعابرة لخطوط التماس ٦٤٥ ٠٠٠ مادة طبية خلال العام. وفي أفغانستان، وإضافة إلى الهجمات التي نفذت ضد أفراد

(٢) انظر Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme, *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations*, issue No. 3 (January 2018).

الخدمات الطبية، أُغلق قسـرا ١٤٧ مرفقا طبيا إثر تهديدات من الجماعات المسـلحة. وتراوح أمد فترات الإغلاق ما بين عدة سـاعات وعدة شـهور، وهو ما أثَّر على قدرة عشـرات الآلاف على الحصـول على الرعاية الصحية. وتقدِّر منظمة الصحة العالمية أن أكثر من ٠٠٠ ٧٣٠ أفغاني، تبلغ نسبة النساء بينهم ٦٥ في المائة، لم يتمكنوا في عام ٢٠١٧ من الحصول على خدمات الرعاية الصحية اللازمة.

٢٩ - وأرحب بجهود الدول الأعضـاء الرامية إلى تنفيذ القرار ٢٢٨٦ (٢٠١٦) المتعلق بحماية الجرحى والمرضى والعاملين في المجال الطبي والعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية الذين يزاولون حصريا مهام طبية، وبحماية وسـائل نقلهم ومعداتهم، وكذلك المستشـفيات وسـائر المرافق الطبية، وإلى تنفيذ توصيات سلفي. ويسعى فريق أصدقاء القرار ٢٢٨٦ (٢٠١٦) غير الرسمي الذي تتشارك في رئاسته سويسرا وكندا إلى التشـجيع على الاضـطلاع بدور ريادي في حماية البعثات الطبية، ويتولى الترويج للقضـية في الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسـان. وفي تشـرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، وقعت ١٢ دولة عضـوا، منها فرنسـا، على الإعلان الذي قادته فرنسـا بشـأن حماية العاملين في المجال الإنسـاني وأفراد الخدمات الطبية أثناء النزاعات. وتواصـل الجهات الفاعلة في منظومة الأمم المتحدة دعم تلك الجهود. وتقوم منظمة الصـحة العالمية، على سبيل المثال، بتنفيذ نظام لجمع البيانات عن الهجمات ضد الرعاية الصحية.

٣٠ - وعلى الصـعيد الوطني، اسـتمرت الجهود المبذولة من أجل تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بين أصـحاب المصـلحة واعتماد وتنفيذ تدابير احترازية. وعملت الجمعيات الوطنية للصـليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصـليب الأحمر مع الحكومات من أجل اعتماد قوانين تحمي الرعاية الصـحية وتضـمن احترام شـارات الحركة الدولية للصـليب الأحمر والهلال الأحمر. وهذه التطورات موضـع ترحاب، ولكن يمكن القيام بالمزيد لضـمان الامتثال للقانون والمسـاءلة عن انتهاكه؛ وتعزيز جمع البيانات؛ وتيسـير تبادل الممارسات الجيدة في تنفيذ القرار ٢٢٨٦ (٢٠١٦)، بما في ذلك في العواصم والمنتديات الإقليمية؛ وضمان إدراج حماية الرعاية الطبية في بناء قدرات القوات الشريكة وفي العقيدة والتدريب العسكريين.

واو - المفقودون

٣١ - لا تزال أعداد مثيرة للجزع من الأشـخاص في عداد المفقودين في سـياق النزاعات المسـلحة. ولا تتخذ الأطراف إجراءات للحيلولة دون فقدان الأشـخاص، وزيادة فرص تحديد مآل المفقودين، وحماية حق الأسـر في معرفة مصـير وأماكن الأقرباء المفقودين. وقد أطلقت اللجنة الدولية للصـليب الأحمر، منذ عام ٢٠١٧، مشروعا مدته أربع سنوات لاستحداث معايير وممارسات مهنية بشأن المفقودين وأسرهم. ويجب على أطراف النزاعات والدول الأعضاء ضمان تنفيذ القانون من حيث انطباقه على المفقودين.

زاي - المساءلة عن الانتهاكات

٣٢ - ضمان المساءلة عن الانتهاكات أمر جوهري لضمان احترام القانون الدولي. وقد شـهدت الفترة المشمولة بالتقرير تطورات إيجابية في التحقيقات والملاحقات القضائية على الصعيد الوطني، بوسائل شملت ممارسة الولاية القضائية العالمية. وقامت وحدات متخصصـة في جرائم الحرب في عدد من الدول الأوروبية وغيرها بالتحقيق أو الملاحقة القضائية لـ ١٢٦ شخصا من المشتبه في ارتكابهم جرائم دولية، مما أسفر عن

١٣ إدانة[٣]. ويمكن أيضا للمحاكم المختلطة أن تؤدي دورا هاما في تحميل مرتكبي الانتهاكات الجسيمة المسؤولية عن أعمالهم. وأُرحب بالتقدم المحرز خلال عام ٢٠١٧ نحو تفعيل المحكمة الجنائية الخاصة في جمهورية أفريقيا الوسطى وعلى الرغم من هذه التطورات، لا تزال هناك حاجة إلى عمل سريع ومتضافر لتعزيز المساءلة على الصعيد الوطني.

٣٣ - وفي غياب الإجراءات الوطنية، يمكن لآليات التحقيق والقضاء الدولية أن تضمن المساءلة. فقد جاءت إدانة المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة لراتكو ملاديتش في عام ٢٠١٧ بارتكاب جرائم إبادة جماعية وجرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، بعد مرور أكثر من ٢٠ عاما على ارتكابه إياها، كتذكرة بالذراع الطولى للعدالة الدولية وبالدور البالغ الأهمية للمحكمة في تطويرها. فمنذ إنشاء المحكمة في عام ١٩٩٣ حتى انتهاء أعمالها في عام ٢٠١٧، أصدرت أحكاما ضد ٩٠ فردا لارتكابهم جرائم إبادة جماعية وجرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، وكانت مصدر إلهام للملاحقات القضائية الوطنية. فقضية العدالة الجنائية مهمة طويلة الأجل وتستحق دعمنا الكامل.

حاء - عمليات الأمم المتحدة للسلام وحماية المدنيين

٣٤ - تُشكِّل عمليات الأمم المتحدة للسلام أدوات هامة لحماية المدنيين في بعض الحالات المشار إليها أعلاه. وإذ يجري العمل في ظروف متزايدة الصعوبة، باتت حماية المدنيين إحدى أهم المهام المنوطة بعمليات حفظ السلام. وتشمل الأنشطة دعم تنفيذ اتفاقات السلام المحلية في جمهورية أفريقيا الوسطى؛ وتوفير الحماية المادية لآلاف المدنيين في جنوب السودان؛ والنشر السريع إلى الأماكن في جمهورية الكونغو الديمقراطية المحتمل أن يتعرض فيها المدنيون لتهديد العنف البدني. ويدعم انتظام عمليات الأمم المتحدة للسلام في الإبلاغ عن الخسائر المدنية في أفغانستان والصومال والعراق وليبيا أنشطة الدعوة التي تستهدف بصفة محددة تغيير سلوك أطراف النزاعات.

٣٥ - وتواجه بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام بيئات وسياقات جديدة، بما في ذلك التهديدات المعقدة وغير النمطية والعنف السياسي، وهو ما يطرح تحديات أمام النُّهج التقليدية إزاء الحماية. وتواصل البعثات الإبداع، ونحن ندعمها عن طريق تنقيح سياساتنا لحفظ السلام فيما يتصل بحماية المدنيين وتطوير السياسات المتعلقة بمنع العنف الجنسي المتصل بالنزاعات والتصدي له. وتشمل الجهود المبذولة لتحسين الأداء إصدار أوامر توجيهية جديدة وتوفير أنشطة تدريبية جديدة للقوات العسكرية وقوات الشرطة بشأن حماية الطفل وحماية المدنيين، ووضع دليل عملي لموظفي شؤون حماية الطفل في عمليات السلام.

٣٦ - والأهمية التي تحظى بها ولاية توفير الحماية تجد انعكاسا لها في التركيز المتجدد على مساءلة القيادة العليا عن تنفيذها وفي التزامي بالتحقيق في التقارير المتعلقة بضعف أداء حفظة السلام. كما تجد انعكاسا لها في الاستعراضات المستقلة لجميع بعثات حفظ السلام الرامية إلى ضمان وفائها بالغرض المنشود منها. وفضلا عن ذلك، تتصل حماية المدنيين اتصالا وثيقا بالتقرير الصادر مؤخرا بعنوان ”*تحسين أمن حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة: علينا تغيير طريقة عملنا المعتادة*“، والذي يتضمن توصيات هامة لتحسين الأداء.

(٣) انظر Trial International, *Make Way for Justice #4: Momentum towards Accountability: Universal Jurisdiction Annual Review 2018* (2018).

٣٧ - ويقتضي تعزيز عمل حفظة السلام أيضا التزام الدول الأعضاء بالتوصل إلى توافق آراء حول لغة مهام حفظ السلام وما تنطوي عليه من تبعات، بما في ذلك الوضوح بشأن ما هو متوقع من حفظة السلام والاعتراف بتلك الحالات التي قد تكون خارج نطاق قدرتهم على الاستجابة. ويقتضي تعزيز عملهم أيضا التزام المساهمين الماليين بضمان تزويد البعثات بالموارد المناسبة؛ والتزام المساهمين بقوات بتوفير وحدات تكون أهلا للاضطلاع بتلك المهمة العسيرة. وأخيرا، تتطلب الحماية في حفظ السلام التزام الدول المضيفة وأطراف النزاعات بالوفاء بمسؤولياتها القانونية عن حماية المدنيين والسماح لحفظة السلام بتنفيذ الولاية المنوطة بهم.

ثالثا - إعادة النظر في الأولوية الأولى في مجال توفير الحماية - تعزيز احترام القانون الدولي وتشجيع الممارسات الجيدة من جانب أطراف النزاعات

٣٨ - كما أشرت في تقريري السابق، ستنخفض المعاناة المروعة التي يتعرض لها المدنيون انخفاضا كبيرا إذا احترم المتحاربون الأحكام الواجبة التطبيق من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ وإذا اتخذت الدول الثالثة التدابير اللازمة لضمان احترام القانون، على النحو الذي يقتضيه القانون الدولي الإنساني. ومع تزايد خوض النزاعات في البلدات والمدن المكتظة بالسكان وما قد يترتب على ذلك من تأثير سلبي في حياة عشرات الملايين من الناس في المستقبل، فإن تعزيز احترام القانون وتشجيع الممارسات الجيدة ربما لم يكونا قط أكثر إلحاحا مما هما عليه اليوم.

ألف - حماية المدنيين والممتلكات المدنية في الحروب الدائرة في المناطق الحضرية

٣٩ - يوجد حاليا أكثر من ٥٠ مليون شخص من المتضررين من النزاعات الدائرة في المناطق الحضرية. ويُرجَّح أن يزداد هذا العدد مع استمرار التوسع الحضري واستغلال أطراف النزاعات، ولا سيما الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، للبيئة الحضرية في تغيير توازن القوى بينها وبين القوات المسلحة التقليدية، وتعقيد تلك الأطراف مهمةَ الجهود التي تبذلها الدولة لحماية المدنيين.

٤٠ - ويشكل احترام القانون وحماية المدنيين في هذه الحالات تحديا أساسيا وكبيرا لأطراف النزاعات وسيظل كذلك. ويُعزى ذلك إلى ارتفاع كثافة السكان المدنيين؛ واحتمال وجود المدنيين بشكل مفاجئ وغير متوقع بين المقاتلين؛ واختلاط المقاتلين والأهداف العسكرية بالمدنيين والممتلكات المدنية، الذي قد يكون في بعض الأحيان متعمدا؛ وقابلية تضرر وترابط البنى التحتية للخدمات الأساسية، التي لا غنى عنها لرفاه المدنيين، مثل نظم التزويد بالمياه والكهرباء؛ واحتمال نزوح أعداد كبيرة من المدنيين الذين يحتاجون إلى الحماية والمساعدة على الفور، بما في ذلك حصولهم على الرعاية الطبية المتخصصة في الصدمات وغيرها من أشكال الرعاية الطبية.

استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان

٤١ - من الأمور التي تثير القلق بشكل خاص الاستخدام الواسع النطاق في المناطق الحضرية للقنابل التي تُلقى من الطائرات والمدفعية ومدافع الهاون والصواريخ والأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع وغيرها من الأسلحة المتفجرة وما تخلفه من آثار على المدنيين. وتفيد التقارير أنه في عام ٢٠١٧، وصل عدد المدنيين بين مجموع القتلى والجرحى بسبب الأسلحة المتفجرة البالغ ٩٧٢ ٤٢ ضحية إلى ٩٠٤ ٣١ أشخاص،

أو ما يعادل ثلاثة أرباع الضحايا، – وهو ما يمثل زيادة بنسبة ٣٨ في المائة مقارنة بعام ٢٠١٦. وعندما استُخدمت الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، كان ٩٢ في المائة من الضحايا من المدنيين. وشهدت الجمهورية العربية السورية والعراق وأفغانستان وقوع أكبر عدد من الإصابات بين المدنيين، وكانت الأسلحة المتفجرة التي أُطلقت من الجو السبب الرئيسي فيها، تليها الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع والأسلحة التي تُطلَق من الأرض(٤).

٤٢ - وتثير هذه الإحصاءات الجزع وهي تبرر اتخاذ إجراءات دولية عاجلة لمعالجة هذه المشكلة. ويزداد هذا الأمر إلحاحا عندما ينظر المرء إلى الانعكاسات أو الآثار الطويلة الأجل المدمرة والموثَّقة توثيقا جيدا التي تنجم عن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان — وهي آثار يمكن التنبؤ بها إلى حد كبير ويجب مراعاتها في تخطيط العمليات العسكرية والقيام بها. وكما رأينا في السنوات الأخيرة في أفغانستان وأوكرانيا والجمهورية العربية السورية والعراق واليمن والأرض الفلسطينية المحتلة وفي أماكن أخرى، تشمل آثار القتال التدمير الواسع النطاق للمنازل والمستشفيات والمدارس وأماكن العمل والبنى التحتية الأساسية ووقوع انعكاسات على شبكات التزويد بالمياه والكهرباء تزيد من خطر الأمراض وانعدام الأمن الغذائي ومن انتشارهما. فالمدنيون يشردون وقد يفتقرون إلى إمكانية الحصول على المساعدات المنقذة للحياة وأشكال المساعدة الأخرى ويظلون معرضين للمزيد من العنف. وتعاني المناطق السكنية وغيرها من المناطق الحضرية من التلوث بالمتفجرات من مخلفات الحرب والأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع التي يشكل التعرف عليها وإزالتها مهمة شاقة ومكلفة ويمكن أن تمنع الوصول إلى الخدمات الأساسية وعودة الأشخاص المشردين. وفي الأجل الطويل، يضيع التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إن لم ينعكس اتجاهه، في حين ترتفع احتياجات التعمير وما يرتبط بها من تكاليف ارتفاعا هائلا. وأنا أناشد مجددا أطراف النزاعات تجنب استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان.

٤٣ - وأرحب بالاهتمام المتزايد بهذه المشكلة لدى الأطراف المتعاقدة السامية في الاتفاقية المتعلقة بأسلحة تقليدية معينة؛ ولدى الدول الـ ١٩ التي اعتمدت بيان الاجتماع الإقليمي الأفريقي بشأن حماية المدنيين من استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان، الذي عقد في مابوتو في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٧. وقد ورد في البيان اعتراف بضرورة اتخاذ إجراءات على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي، بما في ذلك تجنب استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان ووضع إعلان سياسي للتصدي لهذه المشكلة. وتستدعي الجهود المتعددة الأطراف المبذولة في هذا الصدد، بما في ذلك العملية التي تقودها النمسا للتوصل إلى إعلان سياسي بشأن الموضوع، والمبادرة الألمانية لمناقشة المشكلة في إطار الاتفاقية المتعلقة بأسلحة تقليدية معينة، الانخراطَ البناء من جانب جميع الدول الأعضاء. ومن شأن إحراز التقدم في هذه الجهود أن يشكل اعترافا هاما بهذه المشكلة ويُلزِمَ الدول الأعضاء باتخاذ خطوات محددة للتصدي لها.

٤٤ - وقد نشر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠١٧ وثيقة تتضمن تجميعا للسياسات والممارسات العسكرية المتعلقة باستخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان. واستنادا إلى الأوامر التوجيهية التكتيكية التي وضعتها القوة الدولية للمساعدة الأمنية السابقة في أفغانستان وإلى سياسة النيران غير المباشرة التي وضعتها بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، توضح هذه الوثيقة الطريقة التي

(٤) انظر Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2017* (April 2018).

اتبعتها القوات المسلحة المختلفة لتعزيز حماية المدنيين عن طريق الحد من استخدام الأسلحة المتفجرة في ظروف معينة – وبدون المساس بفعالية البعثات. وتُظهر البحوث أن الأوامر التوجيهية التكتيكية للقوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان وغير ذلك من الإصلاحات لم تقوّض حماية القوة أو تعطِ الجماعات المسلحة من غير الدول أي أفضلية عسكرية ملحوظة[٥] وأن فعالية البعثة قد زادت[٦].

٤٥ – كما اعتمدت بعض الجماعات المسلحة غير التابعة للدول ممارسات للحد من آثار الأسلحة المتفجرة على المدنيين. وتشمل هذه الممارسات الإنذارات المسبقة؛ والتفكير في بدائل تكتيكية للأسلحة المتفجرة؛ واستخدام المراقبين لكفالة الاستهداف الدقيق للأهداف العسكرية[٧].

باء – الالتزام القانوني الأساسي باحترام المدنيين وحمايتهم والمصلحة المشتركة في ذلك

٤٦ – يشكل احترام وحماية المدنيين والممتلكات المدنية في الأعمال العدائية التزاما قانونيا يقع في المقام الأول على عاتق جميع أطراف النزاعات التي لا بد أن تتحمل المسؤولية عنه. وقد اعترفت بعض القوات العسكرية بأن ضمان احترام القانون وحماية المدنيين عنصران هامان من عناصر فعالية البعثات. وكان ذلك درسا رئيسيا تعلمته القوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وأدى إلى إجراء الإصلاحات المذكورة أعلاه[٨] كما يجد انعكاسا له في السياسات العسكرية الراهنة[٩]. ويتضح أيضا في ممارسات بعض الجماعات المسلحة غير التابعة للدول[١٠].

٤٧ – ويشكل ضمان احترام القانون والحماية الفعالة للمدنيين أمرا ذا صلة مباشرة بالجهود الأوسع نطاقا التي تبذلها الدول الأعضاء للتصدي للإرهاب ومنع التطرف العنيف. وهذا أحد الأسباب التي جعلت خطة العمل لمنع التطرف العنيف تدعو الدول الأعضاء إلى ضمان امتثال استخدام العمل العسكري لمواجهة توسع الجماعات المتطرفة العنيفة امتثالا تاما للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي قرار الجمعية العامة ٧٠/٢٩١، أكدت الدول الأعضاء أيضا أنه عندما تنتهك جهود مكافحة الإرهاب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، فإنها لا تخون القيم التي تسعى إلى ترسيخها فحسب، بل قد تؤجج أيضا التطرف العنيف الذي من شأنه أن

---

(٥) انظر See C. Kolenda, R. Reid, M. Retzius and C. Rogers, *The Strategic Costs of Civilian Harm: Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations, June 2016).

(٦) انظر: ملاحظات لاري لويس المقدمة إلى المجموعة البرلمانية لجميع الأحزاب المعنية بمسألة الطائرات المسيّرة بدون طيار، ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٧ (Remarks of Dr. Larry Lewis to the United Kingdom's All Party Parliamentary Group on Drones)، المتاحة على الرابط التالي: http://appgdrones.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/Prepared-comments-Larry-Lewis.pdf.

(٧) انظر منظمة نداء جنيف، *In Their Words* (٢٠١٧).

(٨) انظر: Kolenda et al., *The Strategic Costs of Civilian Harm,* and Lewis.

(٩) انظر، على سبيل المثال: Department of the Army, *Protection of Civilians* (ATP 3-07.6) (2015) 1-3؛ و United States Joint Chiefs of *Staff, Joint Publication 3-0 – Joint Operations* (2017)؛ و Department of the Army/United States Marine Corps, *Urban Operations* (ATP 3-06 MCTP 12-10B) (2017) 2-4؛ و European Union Military Committee, *Avoiding and Minimizing Collateral Damage in European Union-Led Military Operations* (EEAS (2015) 772 REV 8) (2016), paras.8-9.

(١٠) انظر: منظمة نداء جنيف، *In Their Words*.

يُفضي إلى الإرهاب. وفي دراسة أجريت مؤخرا بشأن التطرف العنيف في أفريقيا، لوحظ أنه في حين أن نقص التعليم والفقر لهما تأثير على تغذية نزعة التطرف، فإن نقطة التحول كانت في الغالبية العظمى من الحالات عملا من أعمال عنف الدولة وإساءة استعمال السلطة، بما في ذلك تجاهل القانون الدولي[١١].

٤٨ - ويكتسي ضمان احترام القانون وحماية المدنيين أيضا أهمية أساسية من منظور استعادة السلام ومنع انتشار النزاع وتجدده. وينتج عن الأعداد الكبيرة من الإصابات بين المدنيين، إضافة إلى تدمير مدن وبلدات بأسرها وما يترتب على ذلك من التشرد الذي نشهده اليوم، عدد لا يُحصى من العواقب السلبية للغاية على الصعد الإنساني والتنموي والاجتماعي والسياسي وغيرها من العواقب. وهي لا تؤدي إلا إلى إطالة أمد النزاع، وتقوض بذلك آفاق تحقيق السلام والاستقرار في المستقبل في البلدان المعنية، وربما في المناطق المعنية أيضا.

جيم - وضع السياسات والممارسات الجيدة على الصعيدين الوطني والإقليمي

٤٩ - أنا أشعر بالتفاؤل إزاء الجهود التي تبذلها مجموعة من الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والإقليمي من أجل تشجيع الدول الأعضاء وقواتها العسكرية، إضافة إلى الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، على تعزيز حماية القانون واحترامه ووضع الممارسات الجيدة، ومن أجل دعمها في هذا المسعى.

٥٠ - فعلى سبيل المثال، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، اعتمدت حكومة أفغانستان سياسة وطنية بشأن منع وقوع الإصابات بين المدنيين والحد منها وُضِعت بدعم من الأمم المتحدة ومركز حماية المدنيين في حالات النزاع. وتفيد التقارير أن التزام الحكومة بالحد من الأضرار التي تلحق بالمدنيين قد أدى إلى انخفاض عدد الوفيات والإصابات في صفوف المدنيين من جراء العمليات التي تقوم بها القوات العسكرية وقوات الشرطة الوطنية في عام ٢٠١٧.

٥١ - وأنجز مركز حماية المدنيين في حالات النزاع ومنظمات أخرى عملا مماثلا فيما يتعلق بوضع حكومة نيجيريا لسياسة وطنية بشأن الحد من الأضرار التي تلحق بالمدنيين، وبقيام هيئة التعاون المدني - العسكري التابعة للقوات المسلحة الأوكرانية بإنشاء فريق معني بتقليل الإصابات بين المدنيين. وينبغي الإشارة أيضا إلى الممارسة الراسخة المتمثلة في تشجيع أطراف النزاعات المدرجة في تقاريري المتعلقة بالأطفال والنزاع المسلح على وضع وتنفيذ خطط عمل ترمي إلى إنهاء تجنيد واستخدام الأطفال من قِبل الجماعات المسلحة. وحتى الآن، وقّع ٢٨ طرفا من الأطراف المدرجة ٢٩ خطة عمل تتعلق بمنع الانتهاكات الستة للأطفال، أي قتل الأطفال وتشويههم، وتجنيد الأطفال واستخدامهم كجنود، والعنف الجنسي ضد الأطفال، واختطاف الأطفال، والهجمات على المدارس والمستشفيات، ومنع إيصال المساعدة.

٥٢ - وإبرازا للدور الهام الذي يضطلع به المشرّعون وراسمو السياسات الوطنيون في تعزيز حماية المدنيين، حدد كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية متطلبات هامة متعلقة بالحماية في قانون الإذن بمخصصات الدفاع الوطني للعام المالي ٢٠١٧، مستجيبا بذلك جزئيا للتوصيات الصادرة عن منظمة InterAction وغيرها من المنظمات غير الحكومية الأخرى التي تتخذ من الولايات المتحدة مقرا لها. وتشمل هذه المتطلبات إعداد تقرير يشرح بالتفصيل خطط وزارة الدفاع لتعزيز برامج المساعدة الأمنية والتدابير الرامية إلى منع تعرض المدنيين للأضرار والحد منها؛ ومتطلبا آخر يقتضي من وزارة الدفاع إعداد تقرير سنوي

(١١) انظر United Nations Development Programme, *Journey to Extremism in Africa* (2017), p. 73.

بشأن الإصابات الناجمة في صفوف المدنيين عن العمليات العسكرية للولايات المتحدة، بما في ذلك تاريخ العملية التي يصاب فيها المدنيون ومكان حدوثها ونوعها. ويجب على الوزارة أيضا أن تقدم وصفا لإجراءاتها المتعلقة بالتحقيق في الوفيات في صفوف المدنيين والخطوات التي اتخذتها للحد من الأضرار التي تلحق بهم؛ وأن تراعي، أثناء إعدادها التقرير السنوي، التقارير الموثوقة المتعلقة بالإصابات بين المدنيين والصادرة عن المنظمات غير الحكومية وغيرها من المصادر العامة. وهذا مثال واحد لخطوة عملية نحو تحقيق مزيد من الشفافية وتعزيز حماية المدنيين.

٥٣ - وعلى الصعيد الإقليمي، تدعم الأمم المتحدة وضع إطار للامتثال بهدف منع وقوع الانتهاكات المحتملة للقانون الدولي على يد القوات المشتركة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل والتصدي لهذه الانتهاكات. ويشمل هذا الإطار تدابير متعلقة باختيار وفحص الوحدات والأفراد؛ وخلية تخطيط تابعة للأمم المتحدة والقوات المشتركة لدعم تخطيط العمليات وتنفيذها وإدراج تدابير وقائية لمنع إلحاق الضرر بالمدنيين؛ وتنفيذ استعراضات لاحقة للحوادث التي تقع فيها إصابات بين المدنيين؛ وإنشاء آليات معنية بالرصد والإبلاغ والمساءلة.

٥٤ - وفيما يتعلق بالجماعات المسلحة غير التابعة للدول، وقعت ١٧ جماعة من هذه الجماعات حتى الآن خطط عمل مع الأمم المتحدة لوضع حد لتجنيد الأطفال واستغلالهم كجنود. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ”صكوك الالتزام“ التي أعدتها منظمة نداء جنيف والتي تتعهد من خلالها هذه الجماعات باحترام تنفيذ معايير إنسانية محددة تتصل، على سبيل المثال، بحظر استخدام الألغام المضادة للأفراد والعنف الجنسي، وبتحمل المسؤولية العلنية عن تنفيذ تلك المعايير، قد أسفرت عن نتائج ملموسة. وتشمل هذه المعايير تدمير مخزونات كبيرة من الألغام المضادة للأفراد والإفراج عن الأطفال الجنود. وفي عام ٢٠١٧، دربت منظمة نداء جنيف ١ ٣٠٠ فرد ينتمون إلى ٢٩ جماعة من الجماعات المسلحة في مجال القانون الدولي الإنساني. وفي وقت لاحق من عام ٢٠١٨، سيعقد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومنظمة نداء جنيف اجتماعا للخبراء بشأن استخدام الجهات الفاعلة من غير الدول للأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان وذلك في سياق الجهود الجارية لتشجيع هذه الجماعات على تجنب إلحاق الضرر بالمدنيين.

رابعا - تعزيز الأولوية الأولى في مجال توفير الحماية - الإجراءات الموصى بها

٥٥ - تضمن تقريري السابق عدة توصيات ترمي إلى تعزيز احترام القانون الدولي وتشجيع الممارسات الجيدة من جانب أطراف النزاعات. واستكمالا لهذه التوصيات، أوصي الدول الأعضاء بالإجراءات المحددة الإضافية المبينة أدناه لتواصل تعزيز الأولوية الأولى في مجال توفير الحماية.

الإجراء ١: وضع أطر السياسات الوطنية المتعلقة بحماية المدنيين

٥٦ - من أجل كفالة التنفيذ الفعال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع إطارَ سياساتٍ وطنياً يستند إلى الممارسات الجيدة ويحدد بوضوح السلطات والمسؤوليات المؤسسية في مجال حماية المدنيين والممتلكات المدنية في الأعمال العدائية. ويكتسي هذا الأمر سمة الاستعجال بوجه خاص، لأسباب ليس أقلها تزايد انتشار النزاع في المناطق الحضرية وميل بعض القوات المسلحة التي تُجري العمليات في المناطق الحضرية إلى الاعتماد على العتاد الجوي والقوات الشريكة والحد في الوقت ذاته من نشر القوات البرية. وهذا الميل يمكن أن يحد من إمكانية الوصول إلى المعلومات

الاستخبارية الموثوقة، ومن دقة اختيار الأهداف وتقدير الأضرار التبعية، وتنفيذ الاستجابة للأضرار التي تلحق بالمدنيين بعد الهجوم. وتتطلب هذه الظروف أن تتخذ الأطراف المعنية خطوات إضافية ليظل المدنيون والممتلكات المدنية في مأمن من آثار الأعمال العدائية. وأخذاً في الاعتبار ما سبق، وعلى النحو المبين بالتفصيل في المرفق، ينبغي أن يشمل إطار السياسات الوطني في مجال الحماية العناصر المبينة أدناه على الأقل.

٥٧ - أولا، ينبغي تضمين الإطار نهجا استباقيا إزاء تخفيف الأضرار التي تلحق بالمدنيين والتعامل معها. ومن شأن ذلك أن يعزز القيادة التي تخضع للمساءلة عن حماية المدنيين وإنشاء وتعهد ثقافة تنظيمية تعطي الأولوية للتخفيف من الأضرار التي تلحق بالمدنيين. وسيتضمن أيضا إنشاء قدرات محددة لحصر ادعاءات وقوع أضرار في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها واستقاء الدروس منها، فضلا عن التخطيط المشترك بين العنصرين المدني والعسكري لحماية المدنيين، بما في ذلك في سياق العمليات التي تتم في إطار ائتلافات.

٥٨ - وبالنظر إلى ارتفاع درجة الأضرار التي تلحق بالمدنيين والعواقب السلبية الأخرى الأكثر اتساعا الناجمة عن استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في البلدات والمدن وغيرها من المناطق المأهولة بالسكان، فضلا عن احتمال أن يشكل ذلك الاستخدام انتهاكاً لحظر الهجمات العشوائية وغير المتناسبة، ينبغي أن يتضمن إطار السياسات أيضا قرائن واضحة ضد هذا الاستخدام. وينبغي زيادة صقل هذا النهج ضمن سياسة تنفيذية محددة تشمل بدائل تكتيكية لهذا الاستخدام؛ وتشمل أيضا خطوات محددة ينبغي اتخاذها لتفادي الأضرار التي تلحق بالمدنيين في الظروف التي قد يتعذر فيها تفادي هذا الاستخدام.

٥٩ - وثانيا، ينبغي أن يسعى إطار السياسات إلى تعزيز حماية المدنيين من جانب القوات الشريكة. فتوفير المساعدة الأمنية إلى قوات شريكة تنتهك أعمالُها القانون الدولي الإنساني قد يؤدي إلى مخاطر قانونية محتملة ومخاطر محتملة على صعيد الإضرار بسمعة الدولة التي تقدم المساعدة. وقد تؤدي هذه الإجراءات أيضا إلى تعميق المظالم السياسية القائمة وغيرها من المظالم التي تنبت منها جذور النزاع، وإلى تقويض جهود الوساطة الرامية إلى التوصل إلى سلام مستديم. ومنع هذه الأخطار معناه تعزيز حماية المدنيين بالتعاون مع القوات الشريكة وكفالة امتثالها للقانون. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن يحدد إطار السياسات نطاق ووسائل التعاون مع الشركاء، ويرسم خطوط اتصال واضحة، ويكفل إجراء حوار منتظم بين الأطراف في جميع المسائل المثيرة للشواغل الإنسانية، ويضع الشروط التي بموجبها يتعين حجب المساعدة.

٦٠ - وثالثا، ينبغي أن يشكل إطار السياسات الأساس الذي يستند إليه وضع واعتماد التشريعات التي تجعل تصدير الأسلحة مشروطا باحترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتفرض إجراء عمليات تقييم سابقة للتصدير لمخاطر الاستخدام غير المشروع ورصد الاستخدام النهائي. وقد اعتمدت عدة دول أعضاء بالفعل ضوابط قوية فيما يتعلق بصادراتها من الأسلحة. وفي نهاية عام ٢٠١٧، كانت ٩٢ دولة عضوا قد أصبحت أطرافا في معاهدة تجارة الأسلحة. وأحث الدول الأخرى على أن تحذو حذوها.

٦١ - رابعا، بالنظر إلى تزايد انتشار النزاع في المناطق الحضرية، فإن إطار السياسات ينبغي أن يوفر الأساس لإنشاء مدارس التدريب الخاص على الحرب في المدن وزيادة الاعتماد على التدريب القائم على

السيناريوهات المحتملة. وهذا من شأنه أن يتيح للقوات العسكرية أن تكون أفضل استعدادا لحماية المدنيين في المناطق الحضرية عن طريق تيسير زيادة التفكير في خصائص البيئة الحضرية ومواطن الضعف فيها وسبل ووسائل حماية المدنيين في هذه السياقات.

الإجراء ٢ – تعزيز امتثال الجماعات المسلحة غير التابعة للدول

٦٢ – يستلزم تعزيز احترام القانون أيضا تغيير سلوك الجماعات المسلحة غير التابعة للدول وتحسين ممارساتها. ويمكن للتدريب ووضع مدونات لقواعد السلوك وإصدار إعلانات انفرادية وإبرام اتفاقات خاصة، على النحو المتوخى بموجب القانون الدولي الإنساني، تتعهد بموجبها الجماعات صراحةً بأن تفي بالتزاماتها أو تأخذَ على عاتقها التزامات قد تتجاوز ما يتطلبه القانون، أن يؤدي كل ذلك دورا أساسيا وينبغي تشجيعه. وقد يكون من المفيد أن يشمل ذلك أيضا تدابير محددة لتخفيف الأضرار التي تلحق بالمدنيين على النحو المبين أعلاه.

٦٣ – والأدوات التي من هذا القبيل تبعث بإشارة واضحة إلى أفراد الجماعات ويمكن أن تساهم في وضع تدابير تأديبية داخلية مناسبة كما توفر أساسا هاما لتدخلات المتابعة. بيد أنه من المهم جدا إدراج تلك الأدوات، وما تشتمل عليه من التزامات ومبادئ، في صيغة تعليمات يبلَّغ بها أفراد الجماعات. وتعزيز احترام القانون من جانب الجماعات المسلحة غير التابعة للدول عن طريق الحوار ووضع هذه الأدوات يتطلب بالضرورة مشاركة مستمرة من جانب الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الفاعلة المعنية الأخرى.

٦٤ – ويوصى بأن يكون الإجراءان ١ و ٢ جزءا من الجهود الواسعة النطاق والمنسقة الرامية إلى تشجيع الدول الأعضاء وقواتها العسكرية، فضلا عن الجماعات المسلحة غير التابعة للدول، على الصعيدين الوطني والإقليمي، في وضع ما يلزم من سياسات وغيرها من الأدوات، وإلى دعمها في ذلك.

الإجراء ٣ – تعزيز الامتثال من خلال الدعوة والمساءلة

٦٥ – سيشكل وضع أطر السياسات والتدابير الأخرى الرامية إلى إعمال القانون الدولي وكفالة احترامه خطوة هامة إلى الأمام نحو مزيد من الفعالية في حماية المدنيين. وفي الوقت نفسه، لا تزال الدعوة على الصعيد العالمي أمرا أساسيا لزيادة تعزيز حماية المدنيين.

٦٦ – وتقع في صميم الدعوة الحاجةُ إلى بذل جهود متضافرة للتغلب على الغياب المتصور للتعاطف والغضب لدى عامة الجمهور تجاه محنة المدنيين المتضررين من النزاعات في البلدان الأخرى. وفي عام ٢٠١٧، واستثماراً لما حققته الحملة المبتكرة المعنونة ”ليس هدفا“ التي قادتها منظمة أطباء بلا حدود، شهد اليوم العالمي للعمل الإنساني بداية جهود عالمية لإذكاء الوعي بالتكلفة البشرية للنزاعات المسلحة ومطالبة قادة العالم باتخاذ إجراءات، من بينها كفالة مزيد من احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشمل الخطوات الأخرى تحسين جمع البيانات وتصنيفها حسب الجنس والسن من أجل تيسير التحليل القائم على الأدلة للاتجاهات السائدة في وقوع الأضرار التي تلحق بالمدنيين وتحسين إبلاغ الجمهور.

٦٧ – ويتعين إيلاء مزيد من الاهتمام أيضا على وجه السرعة لضمان المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، لأسباب ليس أقلها أن العدد الهائل

للادعاءات بوقوع هذه الانتهاكات ما زال أكبر بكثير جدا من حالات التحقيق والمقاضاة الفعليين فيها. وأكرر دعوتي الدول الأعضاء إلى أن تقوم، تمشيا مع التزاماتها الدولية، بإجراء تحقيقات ذات مصداقية وفعالة في ادعاءات حدوث انتهاكات خطيرة ومحاسبة مرتكبيها، بدعم من الأمم المتحدة، حسب الاقتضاء. وفي غياب الرغبة في ذلك أو انعدام القدرة عليه، لجأ عدد من الدول الأعضاء إلى الولاية القضائية العالمية لمقاضاة مرتكبي الجرائم الدولية. وربما تود الدول الأعضاء الأخرى النظر في هذه الإمكانية للإسهام في مكافحة الإفلات من العقاب.

٦٨ - وفي سبيل التغلب على المشاكل المتصلة بالقدرات والموارد الوطنية، أود أن أحث أيضا على زيادة الاهتمام باستخدام المحاكم المختلطة وتقديم المساعدة الدولية إلى المحاكم الوطنية. وفي هذا الصدد، أود أن أكرر المناشدة التي حث فيها مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن مفوضيةَ الاتحاد الأفريقي وحكومة الوحدة الوطنية الانتقالية في جنوب السودان على اتخاذ الخطوات اللازمة لإنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان.

٦٩ - وحيثما غابت الإجراءات الوطنية، يتعين زيادة استخدام الآليات الدولية. وفي هذا الصدد، أود أن أحث الدول على الانضمام إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إن لم تكن طرفا فيه بعد، وأن أحث جميع الدول الأعضاء على التعاون الكامل مع هذه المحكمة.

٧٠ - وأود أيضا أن أحث الدول الأعضاء في مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان على إظهار قدر أكبر من الاستعداد لتنحية خلافاتها السياسية جانباً واتخاذ إجراءات متضافرة لكفالة مساءلة مرتكبي الجرائم الدولية. ويشمل ذلك إنشاء ودعم لجان التحقيق وآليات أخرى من هذا القبيل أو، في حالة مجلس الأمن، إحالة الحالات إلى المحكمة الجنائية الدولية عندما لا تتخذ السلطات الوطنية ما يلزم من إجراءات. وأشيرُ إلى أن عدداً من الدول الأعضاء، بما فيها بعض الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، دعت إلى إنهاء استخدام حق النقض في الحالات التي تنطوي على ارتكاب جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو جرائم إبادة جماعية.

٧١ - ويمكن أيضا إيلاء مزيد من النظر في جدوى الجزاءات المحددة المستهدَفين التي يفرضها مجلس الأمن عقابا على الانتهاكات وفي كيفية تعزيزها.

خامسا - خاتمة

٧٢ - يرسم هذا التقرير صورة قاتمة جدا للحالة الراهنة في مجال حماية المدنيين في النزاع المسلح. إنها صورة تظهر قدرا هائلا من الهلاك الذي يلحق بالبشر والمجتمعات، وهي نتيجة حتمية للجوء إلى الأسلحة دون استعداد كافٍ من جانب جميع الأطراف المعنية لأن تحترم - وتكفل احترام - قواعد القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان احتراما تاما. وفي التقرير أيضا ما يبعث في النفس بعضَ الأمل. ومن ذلك على وجه الخصوص أن وضع أطر سياسات وطنية تحدد سلطات ومسؤوليات مؤسسية واضحة لحماية المدنيين من شأنه أن يعزز إلى حد كبير احترام القانون، بما في ذلك من جانب القوات الشريكة. ويمكن أن يقال نفس الشيء بالنسبة إلى تشجيع ودعم مبادرات مماثلة مع الجماعات المسلحة من غير الدول. ولكن ذلك وحده لن يكفي.

٧٣ - ويصادف عام ٢٠١٩ مرور عشرين عاما على إدراج موضوع حماية المدنيين في جدول أعمال مجلس الأمن أثناء رئاسة كندية. فالوحشية في سيراليون والتطهير العرقي في البلقان والإبادة الجماعية والتشريد في منطقة البحيرات الكبرى هي التي دفعت كندا، في عام ١٩٩٩، على عرض مسألة حماية المدنيين على المجلس. وكما قال السيد لويد أكسوورثي وزير خارجية كندا آنذاك، إن ''تعزيز حماية المدنيين في النزاع المسلح ليس جانبا هامشيا في ولاية المجلس المتعلقة بضمان السلم والأمن الدوليين؛ بل هي من صميمها. فالهدف النهائي من عمل المجلس هو ضمان أمن سكان العالم، وليس أمن الدول التي يعيشون فيها فحسب''.

٧٤ - واليوم، رغم أن بعض السياقات والأطراف قد تغيرت، كما يتبين بوضوح في هذا التقرير، لا تزال معاناة المدنيين وضرورة احترام القانون واقعين ثابتين. كما أن الحماية لا تزال ذات أهمية محورية في ولاية مجلس الأمن المتعلقة بضمان السلام والأمن الدوليين. وبالتالي فإن الاحتفال بالذكرى السنوية العشرين لنشأة جدول أعمال حماية المدنيين، يتيح فرصة سانحة للتقييم عن طريق ما يلي: استعراض المكاسب التي تحققت في السنوات العشرين الأخيرة؛ وتحديد المجالات التي تتطلب مزيدا من الاهتمام والتقدم، في الوقت الراهن وفي السنوات المقبلة؛ ورسم مسار للعمل الذي سيضطلع به في المستقبل كل من مجلس الأمن والدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى من أجل زيادة تعزيز حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. ويشمل ذلك إيلاء مزيد من الاهتمام للدور المتعلق بحماية المدنيين في السياق الأعم لمنع الأزمات، الذي لا يزال، لأجل ملايين الناس المعرضين أو المحتمل تعرضهم للعنف والتشريد في جميع أنحاء العالم، يشكل أولوية رئيسية.

المرفق

الإجراء ١: وضع أطر سياسات وطنية بشأن حماية المدنيين

استنادا إلى الممارسات والسياسات الجيدة المعمول بها، ينبغي أن يشمل أي إطار سياسات وطني لتوفير الحماية العناصر المبينة أدناه على الأقل.

١ - اتباع نهج استباقي إزاء تخفيف الأضرار التي تلحق بالمدنيين والتعامل معها

القيادة والثقافة والتدريب

ينبغي أن يؤكد إطار السياسات على الأهمية الحاسمة للقيادة بالنسبة لحماية المدنيين من الأذى. ويشمل ذلك ضرورة أن يَفهم القادة (المدنيون منهم والعسكريون) على جميع المستويات – وأن يُفهموا مرؤوسيهم – التزامهم القانوني بحماية المدنيين والممتلكات المدنية وأهمية تلك الحماية لفعالية البعثات؛ وأن يضمنوا وجود ثقافة داخل منظماتهم تعطي الأولوية لتخفيف الأضرار التي تلحق بالمدنيين. ويشمل الإطار أيضا ضمان مساءلة القادة عن الوفاء بهذه المسؤوليات. ولدعم وجود هذا المناخ، ينبغي أن يحدد الإطار وحدات تدريبية مركزة ومتكررة ومتدرجة بشأن حماية المدنيين والتخفيف من الأضرار التي تلحق بالمدنيين في نظام التعليم المهني العسكري برمته، وتدريبا خاصا بالوحدات على مستوى العمليات.

حصر الخسائر في صفوف المدنيين والإبلاغ عنها والتعامل معها

ينبغي لإطار السياسات أيضا أن يحدد قدرات ومعايير ومنهجية معينة لحصر الأضرار المزعومة في صفوف المدنيين وتحليلها والتعامل معها، على غرار خلية حصر الخسائر في صفوف المدنيين التابعة للقوة الدولية للمساعدة الأمنية. وينبغي استخدام هذه القدرات للتمكين من إجراء تقييمات تحدد العوامل المسببة التي تسهم في وقوع إصابات في صفوف المدنيين، والاسترشاد بها في التعديلات اللازم إدخالها على العمليات الجارية والمقبلة. وينبغي النص على استخدام بيانات موثوقة مستمدة من أطراف ثالثة (كالمسؤولين المحليين والوطنيين والجهات التابعة للأمم المتحدة والمجتمع المدني)، والإبلاغ بشكل منتظم وعلني عن عدد الادعاءات، والإجراءات المتخذة استجابةً لها ونتائج هذه الإجراءات، بما في ذلك في سياق عمليات تجري في إطار ائتلافات.

وينبغي أيضا أن يحدد إطار السياسات الخطوط العريضة لعملية الاستجابة بعد وقوع الحوادث، بما في ذلك التحقيق في الانتهاكات الجسيمة ومقاضاة مرتكبيها، وإبلاغ النتائج بشفافية، وتقديم المساعدة للضحايا وأسرهم بعد وقوع الضرر.

التخطيط المشترك والتعاون مع الشركاء

ينبغي لإطار السياسات أن يعزز التخطيط المشترك بين العنصرين المدني والعسكري لحماية المدنيين في عمليات معينة، وكفالة الحوار المنتظم مع الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية بشأن الشواغل المتعلقة بالحماية. وينبغي أيضا تقديم توجيهات بشأن الكيفية التي يمكن بها العمل مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني على نحو آمن ومسؤول بشأن الشواغل المتعلقة بالحماية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن ينص إطار السياسات على تشجيع الدول الأعضاء الأخرى، وكذلك الشركاء الإقليميين أو الدوليين،

على تبادل الممارسات الجيدة، بما في ذلك ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالتكتيكات والأساليب والإجراءات والتدريب وتوفير المساعدة الأمنية.

عرض القرائن المضادة لاستخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق الآهلة بالسكان

ينبغي أن يتضمن إطار السياسات قرائن واضحة ضد استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق الآهلة بالسكان، تستند إلى فهم واضح للنطاق التخريبي لمختلف أنواع الأسلحة المتفجرة وما ينجم عن ذلك من خطر على المدنيين في الأجلين القصير والطويل. وفي هذا الفهم، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار البيانات التقنية المتعلقة بالأداء المتوقع من السلاح في سياق النزاع؛ وتحليل الإجراءات العملية التي من خلالها تستخدم الأسلحة ضد الأهداف في سياق العمليات (مثل ممارستي ''تسجيل الطلقات'' و ''ضبط الرمي بالحاصرة'')؛ وإدراك أن تضاريس المناطق الحضرية وهياكلها الأساسية تؤثر على استخدام الأسلحة وفعاليتها.

وينبغي زيادة صقل هذه القرائن ضمن سياسة تنفيذية محددة توفر بدائل تكتيكية عن استخدام الأسلحة المتفجرة ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق الآهلة بالسكان؛ وخطوات محددة يجب اتخاذها لتقليل الضرر الذي يلحق بالمدنيين في الظروف التي يتحتم فيها استخدام هذه الأسلحة. وينبغي أن تستند هذه الخطوات إلى السياسات والممارسات العملياتية القائمة، بما في ذلك ضرورة وجود سلطة قيادية أعلى للاستخدام من أجل مراعاة زيادة الخطر على السكان المدنيين، وإتاحة الوصول إلى المزيد من موارد الاستخبارات والمراقبة والاستطلاع؛ وتنفيذ تقدير الأضرار التبعية وتقييمات أضرار المعارك. ويجب أيضا معالجة أوجه الضعف القائمة، كما هو الحال في تقييم الأضرار التبعية[1].

٢ - التزام القوات الشريكة بتعزيز حماية المدنيين

ينبغي أن يتضمن إطار السياسات التزاما من جانب القوات الشريكة بتعزيز حماية المدنيين. ويحدد ذلك الالتزام بوضوح نطاق ووسائل التعاون مع الشركاء، ويرسم خطوط اتصال واضحة ويكفل وجود حوار منتظم بين الأطراف بشأن جميع المسائل المثيرة للشواغل في المجال الإنساني. وينبغي إجراء تقييم مستمر لسلوك القوات الشريكة من منظور القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، حسب الاقتضاء، وتنفيذ تدابير تساعد على توفير حماية أفضل للمدنيين، فضلا عن توفير التدريب والتعليمات بشأن تطبيق القانون والممارسات الجيدة من أجل التخفيف من الأضرار في صفوف المدنيين. وينبغي أن يكون تقديم الأشكال الأخرى من التدريب العسكري والتمويل ونقل الأسلحة وغير ذلك من أشكال الدعم العسكري مرهونا بالتزام القوات الشريكة وأدائها في مجال حماية المدنيين وكفالة احترام القانون الدولي.

٣ - جعل صادرات الأسلحة مشروطة باحترام القانون الدولي

سواء في سياق المساعدة الأمنية أو تصدير الأسلحة بصفة عامة، ينبغي لإطار السياسات أن يتيح أساسا لاعتماد قوانين تقضي بتقييم مخاطر استخدام الأسلحة في أغراض غير مشروعة قبل

---

(١) L. Lewis and R. Goodman, *Civilian Casualties: We Need Better Estimates – Not Just Better Numbers*, Just Security (22 March 2018): https://www.justsecurity.org/54181/civilian-casualties-estimates-not-numbers/.

تصديرها. وينبغي أن تستند هذه التقييمات إلى الخطر الإجمالي للاستخدام غير المشروع في ضوء السلوك السابق وكذلك السلطة والاختصاص. ويتطلب ذلك الاطلاع على المعلومات اللازمة لتقييم ما إذا كان ثمة خطر من هذا القبيل. وإذا تبين من التقييم احتمال كبير أن تُستخدم الأسلحة التي يجري تصديرها في ارتكاب أو تسهيل ارتكاب انتهاك جسيم للقانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان، إذن ينبغي عدم الإذن بالتصدير. وعلاوة على ذلك، ينبغي النص على أن تقترن صادرات الأسلحة بمساعدة تقنية مكيفة تكييفا خاصا تركز على استخدام الأصناف المعنية بشكل قانوني وإدارته بطريقة مناسبة.

وفي حالة ظهور ادعاءات بارتكاب انتهاكات خطيرة، ينبغي تحديد خيوط تفعيل لإعادة تقييم الأذون بتصدير أسلحة معينة وتحديد الخيارات المتاحة لمنع استخدام بعض منظومات الأسلحة. ويمكن أن يشمل ذلك أيضا التدريب التعويضي لمعالجة الشواغل واستعادة المساعدة.

٤ - تطوير الكفاءة العسكرية في حماية المدنيين أثناء حروب المناطق الحضرية

نظرا إلى تزايد نشوب النزاعات في المناطق الحضرية، ينبغي أن يوفر إطار السياسات الأساس لتطوير الكفاءة العسكرية في حماية المدنيين أثناء القتال في المناطق الحضرية. وينبغي أن يشمل ذلك إنشاء مدارس معدة خصيصا للتدريب في مجال حروب المناطق الحضرية وزيادة اللجوء إلى التدريب على أساس السيناريوهات المحتملة. فذلك سيتيح للقوات العسكرية أن تكون أفضل استعدادا لحماية المدنيين في المناطق الحضرية بتسهيل مزيد من التفكير بشأن خصائص البيئة الحضرية ومواطن الضعف فيها والسبل والوسائل الكفيلة بحماية المدنيين في مثل هذه الحالات، من قبيل البدائل التكتيكية لاستخدام الأسلحة المتفجرة، والتحسب لتشريد السكان والتصدي له، وتوفير علاج الصدمات للمرضى والجرحى المدنيين والمقاتلين في الخطوط الأمامية. وسيشكل ذلك بدوره مصدرا يُسترشَد به في العمليات المقبلة وفي التدريب والعقيدة العسكرية والصقل الإضافي للسياسات. وينبغي أن يتاح للقوات العسكرية الأخرى إمكانية الاستفادة من هذه الموارد.